Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

15 07

Sleutellessen van een evaluatie van steun aan pleiten en beïnvloeden

In het rapport *Opening doors and unlocking potential: Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)* concludeert IOB dat:

- niet-gouvernementele organisaties (ngo's) er in verschillende mate in slagen om kwesties hoger op de agenda te krijgen en beleid te beïnvloeden. Daadwerkelijke beïnvloeding van beleidsuitvoering in ontwikkelingslanden, laat staan impact, blijkt echter veel moeilijker te realiseren.
- lagere niveaus van effectiviteit verklaard worden door restrictieve omgevingen voor pleiten en beïnvloeden (PILA) en beperkte capaciteit van zuidelijke ngo's.
- zuidelijke ngo's de steun waarderen die zij ontvangen van de Nederlandse ambassades. Deze steun is echter nauwelijks strategisch, doordat de ambassades zaken als de twijfelachtige sociale en politieke legitimiteit van zuidelijke organisaties niet adresseren.
- dilemma's in beleidsprioriteiten en verschillende niveaus van kennis en ervaring binnen het ministerie bijkomende uitdagingen vormen voor effectieve steun.

Dit rapport presenteert algemeen geldende lessen voor het verhogen van de effectiviteit van steun voor PILA-capaciteitsontwikkeling. Als alle actoren – inclusief donoren, noordelijke ngo's en zuidelijke ngo's – deze lessen systematisch adresseren, zou de effectiviteit van PILA-steun toenemen.

Lessen voor het omgaan met restrictieve omgevingen:

- donoren kunnen helpen om de ruimte voor het uitvoeren van PILA te verdedigen.
- een *Theory of Change* (ToC) gebaseerd op een analyse van de politiek-economische context is onmisbaar.
- maatwerk is een vereiste, net als experimenteren. Donoren moeten ruimte laten voor mislukkingen.
- coalities die een gezamenlijk belang nastreven zijn essentieel.

Lessen voor het verbeteren van PILA capaciteitsontwikkeling:

- donoren en noordelijke ngo's dienen voorrang te geven aan *ownership* van zuidelijke ngo's.
- zuidelijke ngo's hebben solide monitoring- en evaluatiesystemen nodig, gericht op leren.

Context

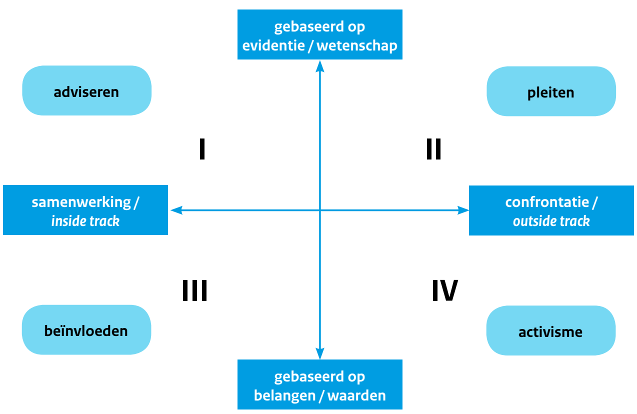
Een toenemend aantal donoren herontdekt de belangrijke rol die het maatschappelijk middenveld speelt in het creëren van politieke voorwaarden voor het bereiken van duurzame ontwikkeling. Nederland volgt deze internationale trend. Minister Ploumen voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking herbevestigt haar inzet voor een sterke rol voor het maatschappelijk middenveld in haar kamerbrief *'Samenwerking met het maatschappelijk middenveld in een nieuwe context'* (2013). De minister is van mening dat het maatschappelijk middenveld in staat is om thema's van algemeen belang op de agenda's van overheden en de private sector te plaatsen op lokaal, nationaal en internationaal niveau.
De onderliggende assumptie is dat het maatschappelijk middenveld bijdraagt aan besluitvorming die het collectieve belang beter reflecteert.

De rol van het maatschappelijk middenveld is echter niet onbetwist. Bovendien is er weinig systematische kennis beschikbaar over de effectiviteit van donorsteun gericht op pleiten en beïnvloeden, of over de factoren die leiden naar succes of dat juist in de weg staan.

De vraag die centraal stond in deze evaluatie is dan ook:
Wat zijn de lessen voor donoren en noordelijke ngo's om de effectiviteit te verhogen van hun steun voor capaciteitsontwikkeling van zuidelijke ngo's om PILA te beoefenen?

Het is van belang om te weten dat beleidsbeïnvloeding verschillende strategieën kan omvatten (zie figuur 1).

Figuur 1 *PILA-strategieën*



Bron: IOB, aangepast uit Start en Hovland (2004).

Lessen

Aangezien er geen blauwdruk voor succes bestaat, trekt dit rapport alleen algemene lessen. Context-specifieke strategieën en oplossingen zijn nodig gezien de complexiteit van PILA interventies. Het is aan de betrokkenen zelf om de onderstaande algemene lessen te vertalen in concrete maatregelen, toegesneden op hun eigen situatie.

Lessen voor het omgaan met restrictieve omgevingen:

1) Donoren kunnen helpen om de ruimte voor het uitvoeren van PILA te verdedigen.
Donoren kunnen een rol spelen in het verdedigen van deze ruimte wanneer deze serieus wordt beperkt. De invloed van individuele donoren neemt echter steeds verder af in de desbetreffende landen. Donoren zouden daarom bredere coalities moeten vormen om zo het nodige gewicht in de schaal te leggen, bijvoorbeeld op EU-of VN-niveau. Het grote internationale netwerk van ngo's dat onderdeel uitmaakt van de strategische partnerschappen van het Nederlandse ministerie is een extra pluspunt; dit kan grote toegevoegde waarde hebben. Het ministerie zou samen met de strategische partners kunnen nadenken over hoe ze dit netwerk maximaal kan benutten.

Donoren en noordelijke ngo's dienen opnieuw na te denken over hoe ze ngo's in landen met een restrictieve omgeving het beste kunnen steunen. Deze steun kan namelijk tot gevolg hebben dat andere belangen in het geding komen. Bovendien zijn resultaten waarschijnlijk niet groots en duidelijk. Dit maakt steun verlenen politiek gevoelig, in eigen land en daarbuiten. Daarnaast is het niet altijd zo dat het verkrijgen van meer wettelijke voorzieningen een oplossing biedt. Daarvoor is het nodig dat mensen het gevoel hebben dat ze de geboden ruimte kunnen opeisen en zich daarin gesteund voelen. Het is dan ook van belang dat ngo's vooral die burgers ondersteunen die direct te maken krijgen met dergelijke maatregelen, zodat zij zelf in actie kunnen komen.

2) Een Theory of Change (ToC) gebaseerd op een analyse van de politiek-economische situatie is onmisbaar.
De steeds kleiner wordende ruimte voor zuidelijke ngo's vraagt om een diepgaand begrip van de omgeving waarin ze opereren. Ngo's moeten de politieke en sociaal-economische veranderingen scherp in het oog houden en de kleine marges waarbinnen zij hun werk kunnen uitvoeren goed monitoren.
IOB constateert dat de wijze waarop een PILA-campagne zich door de jaren heen heeft ontwikkeld en de beschikbaarheid van een degelijke *Theory of Change* invloed hebben op de effectiviteit van PILA. De formulering van een ToC is echter iets nieuws voor zowel ngo's als hun donoren. Vaak zijn de wegen naar verandering niet expliciet beschreven en worden onderliggende assumpties nauwelijks expliciet gemaakt. Een ToC groeit door ervaring en is gekleurd door de context. Dit vereist bereidheid van ngo's om te leren, en ook de ruimte om beleid en strategieën zo nodig aan te passen op basis van de geleerde lessen.

3) Maatwerk is een vereiste en donoren moeten ruimte laten voor mislukkingen.
Donoren moeten hun ambities bijstellen naar realistische niveaus, en ngo's moeten eerlijk rapporteren over successen, mislukkingen en de geleerde lessen. De evaluatie constateert dat het jaren of zelfs decennia kan duren voordat PILA resulteert in beleids-veranderingen, of zelfs erin slaagt zaken alleen nog maar op de agenda te krijgen. Het is vaak onvoorspelbaar of, en zo ja wanneer, beleidsverandering zal plaatsvinden.

Voor donoren en noordelijke ngo's impliceert dit dat steun langdurig zou moeten zijn, of op zijn minst gezien moet worden als een bijdrage aan processen die veelal langer duren dan hun subsidieperiode. Donoren zouden dus de soliditeit en continuïteit

van hun beleid moeten waarborgen. Het impliceert ook dat resultaten haalbaar dienen te zijn en dat indicatoren ook eventuele resultaten op de middellange termijn reflecteren. Of, en zo ja wanneer, resultaten zullen optreden, is vaak onduidelijk. Daarom is het raadzaam een bepaalde mate van flexibiliteit in PILA-programma's te incorporeren. In dat geval kunnen routes die minder vruchtbaar blijken te zijn, verruild worden voor andere, meer kansrijke wegen.

Voor zuidelijke ngo's impliceert dit dat het ontwerp van PILA-campagnes realistisch dient te zijn over hun invloedssfeer. Campagnes dienen gebaseerd zijn op een diepgaand begrip van de prikkels voor personen en instituties om te veranderen. Ngo's zullen zich moeten afvragen of de beoogde veranderingen daadwerkelijk bereikt kunnen worden. Ze dienen ervoor te waken in de val te lopen van opgeblazen resultaten om te voldoen aan onrealistische verwachtingen van donoren.

4) Coalities die een gezamenlijk belang nastreven zijn essentieel.

Uit de evaluatie blijkt dat het voor individuele zuidelijke ngo's steeds moeilijker wordt effectieve PILA-campagnes te voeren. Hun legitimiteit is dikwijls in het geding, ze moeten vaak opereren in een ruwe omgeving en tegenwicht zien te bieden tegen de grote belangen van de private sector. Om hun positie te versterken, kunnen zuidelijke ngo's hun strategieën aanpassen: hun achterban systematisch betrekken en mobiliseren; samenwerken met andere ngo's die meer legitimiteit genieten onder burgers; hun werk met meer onderzoek en evidentie onderbouwen; en opereren in lokale, nationale en internationale netwerken en coalities die waarde toevoegen aan hun werk.

Netwerken van donoren, noordelijke ngo's en zuidelijke ngo's zijn van groot belang voor PILA. Het vergt inzet om ervoor te zorgen dat ze gebaseerd zijn op wederkerigheid en gelijkwaardigheid. Dit impliceert dat de ngo's bereid zijn het leiderschap te delen, kunnen omgaan met diversiteit en machtsverschillen, recht doen aan de belangen van alle leden, en voortdurend reflecteren op de toegevoegde waarde van het netwerk. Daarnaast is voldoende transparantie vereist, en dienen kennis en data gedeeld te worden. Donoren ervaren hier dilemma's. Voor hen is het moeilijk om buiten hun bestaande netwerken organisaties te bereiken. Daarnaast roepen hun beleid, financiële steun en daaraan gekoppelde administratieve verplichtingen prikkels op, die ten koste gaan van de verantwoordingsrelatie tussen de ngo's en hun achterban. Hoewel ontoereikende legitimiteit van ngo's en gebrek aan steun van de achterban van ngo's zeker een rol spelen, betekent dit niet dat donoren moeten stoppen met het financieren van ngo's. Er zijn immers niet vanzelfsprekend alternatieven voorhanden. Gezien de moeilijke omgeving waarin zuidelijke ngo's werken, is het onrealistisch te verwachten dat zij zich zonder steun verder kunnen ontwikkelen.

Lessen voor het verbeteren van PILA-capaciteitsontwikkeling:

5) Donoren en noordelijke ngo's dienen voorrang te geven aan ownership van zuidelijke ngo's.

Het ontwikkelen van capaciteit voor PILA is een evolutionair proces dat gebaseerd is op het werk en de specifieke ervaring van elke afzonderlijke ngo. Veerkracht is een essentieel element van PILA-capaciteit. De ngo moet gereedstaan en daadkrachtig kunnen optreden zodra zich een mogelijkheid voordoet. Capaciteitsontwikkeling wordt gehinderd indien zuidelijke ngo's dit niet beschouwen als essentiële voorwaarde voor hun effectiviteit, of wanneer donorpraktijken het *ownership* van ngo's voor hun eigen PILA-agenda en *Theory of Change* beperken.

Voor capaciteitsontwikkeling van zuidelijke ngo's is het essentieel dat zij zich richten op langetermijncampagnes. Dit betekent dat ze beter af kunnen zien van *ad hoc*-activiteiten die vaak geïnitieerd worden door donoren. Als zuidelijke ngo's de uiteindelijke verantwoordelijkheid nemen voor hun resultaten, staan zij ook voor de verantwoordelijkheid om hun beleid te verantwoorden en activiteiten te rechtvaardigen.

Donoren hebben verschillende opties om het *ownership* van zuidelijke ngo's te erkennen, bijvoorbeeld door het herzien van verantwoordings- en rapportagevereisten. Donoren die PILA capaciteitsontwikkeling steunen, zouden in hun project- of programmafinanciering meer ruimte en autonomie moeten geven aan zuidelijke ngo's. Dit impliceert dat zuidelijke ngo's het programma-ontwerp initiëren in plaats van noordelijke ngo's, zoals nu nog vaak het geval is. De Nederlandse strategische partner-schappen vormen hierop geen uitzondering; ook de Nederlandse ngo's nemen vaak het voortouw in het ontwerpen van programma's.

Noordelijke ngo's kunnen nieuwe vormen van samenwerking met zuidelijke ngo's onderzoeken die zijn gebaseerd op meer symmetrie. Dit wordt echter gecompliceerd wanneer noordelijke ngo's een dubbele rol spelen doordat ze eigen PILA-campagnes uitvoeren in samenwerking met zuidelijke ngo's en tegelijkertijd steun leveren voor capaciteitsontwikkeling van diezelfde zuidelijke ngo's. Deze overlap werkt soms verwarrend en kan zuidelijk *ownership* in gevaar kan brengen.

6) Zuidelijke ngo's hebben solide monitoring- en evaluatiesystemen nodig, gericht op leren.

Informele kennis over hoe en waarom dingen werken is een essentieel onderdeel van de capaciteit en het vermogen van organisaties om relevant te blijven onder veranderende omstandigheden. Leren door te doen en regelmatige reflectie op basis van een ToC helpen om dit soort kennis te systematiseren en breder beschikbaar te stellen. Veel zuidelijke ngo's worden echter in beslag genomen door het voldoen aan de rapportage-eisen van donoren en maken nauwelijks gebruik van hun eigen monitoring- en evaluatiesysteem om van te leren.

Capaciteitsontwikkeling betekent dat zuidelijke ngo's hun eigen monitoring- en evaluatiesysteem serieus nemen en verantwoording, zowel naar hun achterban als naar de donor, beschouwen als een essentieel onderdeel van goed bestuur. Als donoren capaciteitsontwikkeling daadwerkelijk serieus nemen en 'leren door te doen' centraal stellen, stemmen ze hun rapportagevereisten hier meer op af. Dit betekent ook dat zij hun aandacht verleggen van een focus op output naar een focus op *outcome*- en *impact*resultaten.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 407 (september 2015)
Opening doors and unlocking potential – Key lessons from an evaluation of support for Policy Influencing, Lobbying and Advocacy (PILA)
ISBN: 978-90-5328-474-2
Te downloaden op:
www.iob-evaluatie | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | december 2015 | ISSN:2214-630X | 15BUZ89922|N